

## 第4章 地方分権へ向けての課題 新たな中央 = 地方関係の模索

著者	松井 和久
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート[緊急レポート]
シリーズ番号	37
雑誌名	インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題
ページ	58-72
発行年	1999
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00009487">http://hdl.handle.net/2344/00009487</a>

## 第4章 地方分権化へ向けての課題 新たな中央＝地方関係の模索

多様性のなかの統一。多様性を強調すれば統一が揺らぐ、逆に統一を強調すれば多様性は犠牲を強いられる。多民族国家インドネシアが描く二律背反的な理想像には、困難だが果たさなければならない国づくりの夢が込められている。

「多様性」は地方重視志向、「統一」は中央集権志向と言い換えてもよい。国家はある程度国家建設の基礎を終えると、必然的に国家自身の維持を自己目的化する。初代大統領スカルノの後を受けて32年間にわたりインドネシアを統治してきた第二代大統領スハルトは、1950年代にスマトラやスラウェシで起こった地方反乱の経験を肝に銘じ、「多様性をまとめるには国家統一がまず優先されるべき」と認識、ときに軍事的圧力をも利用して中央集権化を進めた。中央政府による集権的統治は、安定的な経済開発を進めるための必要条件とさえみなされた。その一方で、地方政府は経済開発のイニシアティブを失い、事実上、中央政府の方針に追従する機関になり下がっていった。

1998年の5月政変に伴うスハルト時代の終焉は、権威主義的な統治システムの見直し機運を一気に高め、その見直しの重要課題の一つとして地方政府への権限委譲すなわち地方分権化の問題が浮上した。スハルトの後を受けた第三代大統領ハビビは、地方、とくにジャワ島以外の地方の地位向上を重視した。スハルトの子飼いと見なされたハビビは、自らに被されたスハルト的イメージを早急に払拭する必要があり、その方法の一つとして、スハルトに色濃くつきまとう中央集権主義、ジャワ中心主義へ反発することが即効的だったかもしれない。北スラウェシ州ゴロンタロ出身のブギス人を父親に持つハビビは南スラウェシ州パレパレ出身であり、母親がジャワ人ではあっても、「非ジャワ」の象徴と見なされた。

ハビビ前政権の下、1999年4月に地方行政法（1999年法律第22号）中央・地方財政均衡法（1999年法律第25号）の二つの法律が成立したことで、インドネシアの地方分権はその実施へ向けて大きな一歩を踏み出した。本稿では、ハビビが足がかりとしてきた「インドネシア東部地域」という地域概念をめぐる動きをフォローしながら、新法の内容を検討し、併せて10月に発足したワヒド新政権の下での今後の地方分権化の進行と新たな中央＝地方関係の展開について、考察していくことにする。

### 第1節 政治化された地域概念：インドネシア東部地域

一般に「中央」と「地方」を対概念として用いることが多いが、中央＝地方関係はさらに「地方」のなかに上位地方＝下位地方のヒエラルキー関係を内在している重層的な関係として認識できる。すなわち、中央（ジャカルタ）に地方（州）が従うという大枠のもとで、州（州都）に対して県が、県（県都）に対して郡が、郡に対してデサ（村）が、といった形で一種の支配＝従属関係のように続いていく。たとえば、「中央は州の言うことを分

かってくれない」と不満を漏らす州政府が「州は県の言うことを分かってくれない」と県政府から批判される構図である。その県政府は「村のことを分かってくれない」と村政府から批判されるだろう。この重層的な中央＝地方、上位地方＝下位地方の支配＝従属関係の意識は、とくに各レベルの地方に程度の差こそあれ存在する。そしてそれが強烈に意識された場合、支配＝従属関係の解消、すなわち既存の統治システムからの離反・分離へ動こうとする動機が現れる。

この重層的な中央＝地方関係には、ジャワと非ジャワ、インドネシア西部地域とインドネシア東部地域（Kawasan Timur Indonesia：K T I）といった領域分けがさらに重なる。

「非ジャワ」は、ジャワを首都ジャカルタと同義で認識しがちである。その「ジャワ」は地域としてのジャワだけでなく、中央政府で多数を占めるジャワ人をも象徴するからである。また「ジャワ」は地理的にインドネシア西部地域に含まれるため、インドネシア東部地域の立場からは、ジャワとインドネシア西部地域とが同義で認識される傾きもある。たしかに、ジャワ島のほとんどの地域は、中央（ジャカルタ）に対する地方という認識が強く、「非ジャワ」が単純化するほど「ジャワ」としてまとまっているわけではない。しかし「非ジャワ」及び「インドネシア東部地域」の立場からすれば、自分たちは「ジャワ」や「インドネシア西部地域」の支配により長年にわたって従属を余儀なくされている、という意識を持つことになる。

とくにこのインドネシア西部地域とインドネシア東部地域という領域分けは、1990年代になって現れたものである。当時、経済自由化で民間企業グループの活動が活発化する一方、地域間の所得格差の拡大が問題視され始めていた。ハビビ技術担当国務大臣（当時）を総裁とする全インドネシア・ムスリム知識人協会（ICMI）が1990年12月に結成され、そこに参集した識者たちが民間企業グループ批判や貧富格差の是正要求を盛んに行なっていた。

インドネシア東部地域開発の重要性は、1990年のスハルト大統領（当時）による年初演説で初めて謳われたが、引き続いてそれを声高に主張していったのがICMIを率いるハビビであった。1993年大統領決定第123号により、国家機関として大統領を長とする東部地域開発協議会が設立され、実質的な権限を持つ常任議長には、地域開発に直接関与する内務大臣でも公共事業大臣でもなく、技術担当国務大臣のハビビが就任した。同協議会の事務局はハビビが長官を務める技術評価応用庁（BPPT）内に設けられ、拠点開発戦略に基づいてインドネシア東部地域の13州各州に経済開発総合地域（Kapet）を設置した。

当初、インドネシア東部地域という地域概念が出されたとき、そこに所属する各地域（イリアン・ジャヤ、マルク、スラウェシ4州、カリマンタン4州、東西ヌサトゥンガラ、東ティモールの計13州を含む）は、経済的にも文化的にも一体感を持たない地域がいわば無理やり一緒にされたかのように感じていた。しかし、1990年代を通じて「インドネシア東部地域」概念は、政府内部で徐々に市民権を持ち始めた。それは政治の舞台におけるハビビとその周辺グループの台頭と並行して進んだ。ハビビ・グループに批判的な勢力は、「イ

インドネシア東部地域」という用語の使用を意図的に避けたほどである。

たとえば、東部地域開発協議会が選定した経済開発総合地域 13 カ所のうち、スハルト旧政権下で大統領決定されたのはわずか 1 カ所だったが、残りの 12 カ所はハビビ前政権下ですべて大統領決定された。経済開発総合地域は、投資や税制上の優遇措置を与えられ、中央政府や地方政府の官僚システムを飛び越えて企業進出できるとされる地域である。各経済開発総合地域を管轄する監督庁がそれぞれ設けられ、そのなかの幹部ポストに中央政府官僚や地方政府高官（またはその経験者）が就任した。もっとも、指定された地域の成長潜在性には相当のばらつきがある。

一方、上記のインドネシア東部開発を巡る動きと時を同じくして、1993 年にスハルト旧政権下で第六次開発内閣が成立した頃から、閣僚など政権の要職にスラウェシなどインドネシア東部地域出身者が登用されることが相対的に多くなり、ハビビ前政権ではさらにその傾向が強まった。また、中央政界でもハビビと同じスラウェシや他のインドネシア東部地域出身の政治家がすでにあった彼らのグループ「イラマスカ」（イリアン、マルク、スラウェシ、カリマンタンの頭文字をくっつけた造語）を強固にし、政府与党ゴルカル内部の主導権争い、総選挙、正副大統領選挙などで暗躍してきた。いわば「インドネシア東部地域」という名を冠した圧力グループが政治の場に現れたのである。とくにイラマスカ・グループの中心となって動いたのは南スラウェシ州選出の政治家たちで、最高諮問会議（DPA）議長で実業家のアーノルド・バラムリ、ゴルカル幹部のマルワ・ダウド・イブラヒム、イラマスカ・グループの金庫番の一人とされる全国協同組合連合会（Dekopin）会長のヌルディン・ハリッドなどが含まれる。イラマスカ・グループは、「非ジャワ」と認識されているハビビが大統領を務めている間ならば、中央政府からインドネシア東部地域への特別な配慮ひいては自グループの影響力拡大が容易であると考えたに違いない。

実際、1999 年総選挙に関わる選挙制度の改訂で議席数の振り分けを純粋人口割にしかかったこと、国民協議会の地方代表議員の議席数を各州一律 5 人としたことなど、人口比の大きいジャワが相対的に不利になるような制度のもとで新国民協議会が成立した。これは、非ジャワを支持基盤と考えるハビビの再選戦略と結びついていた、と見られてもしかたがない。「ハビビ再選に賭けていたイラマスカ・グループが議会の場で票の買収に走った」という記事だけでなく、ハビビ自身がそれを統制しているという見方までマスコミに現れた。

振り返ってみれば、ハビビ前政権は、「非ジャワ」の要素をことさらに色濃くした政権だったと言い換えてもよい。次節で触れる地方分権化法案の準備においても、中心的な役割を果たしたのは非ジャワ出身者であった。担当官庁である内務省では、地方自治総局長、地域開発総局長といった重要ポストが南スラウェシ州出身者で占められ、彼らとそのブレーンが地方分権化の議論をリードしたのである。

以上のように、1990 年代に新たに登場した「インドネシア東部地域」という概念は、本来的に政治的ニュアンスの強い概念であったが故に、純粋な地域開発の世界から容易に逸脱し、中央政界のなかでイラマスカ・グループの活発化を促した。市場原理中心主義を批

判し、貧富格差の是正を訴えてきた I C M I のイスラーム知識人たちの動きもまた、「インドネシア東部地域」を巡る動きとオーバーラップしている。そして、これらを利用して最終的に大統領の座を獲得したものの、今回再選を狙って果たせなかったのがハビビなのである。

ハビビが再選できなかったことにショックを受けた一部の学生たちが、10 月後半から南スラウェシ州の州都マカッサル（1999 年 10 月にウジュンパンダンから改称。1971 年以前の旧称へ戻る）で「スラウェシ独立」、「東インドネシア独立」、「連邦国家樹立」を叫んだが、彼らの動きは、ハビビ再選を果たせずに落胆したイラマスカ・グループなどの動きと少なからず連動していると思われる。実際、彼らは大学ごとに異なったスラウェシ独立の旗を掲げるなど、大学横断的にまとまった行動をとらなかった。その意味で、彼らの動きは、真摯な地方自治や地域開発の追求とは程遠いレベルの話だと解釈せざるを得ない。しかし、彼らが投げかけた問いかけ自体は、地方レベルで連邦制に関する議論を本格化させるきっかけとなりつつあり、十分に注視していく必要がある。

## 第 2 節 地方分権化二法の成立

旧来のインドネシアの地方行政は、スハルト旧政権下で成立した地方行政基本法（1974 年法律第 5 号）及び村落行政法（1979 年法律第 5 号）の二法をもとに実施されてきた。ここにおいては、中央政府と地方政府との間の垂直的な従属関係が前面に出されていた。地方分権化の対象は、第一級地方自治体（州）ではなく、第二級地方自治体（県／市）とされた。州に権限を委譲した場合、とくに天然資源の豊かな州などが分離独立を要求する可能性があり、統一国家の維持が難しくなると判断されたためである。当然、1950 年代の地方反乱の経験が想起されている。

これまでも地方分権化の重要性は認識されていた。1995 年から 2 年間、全国 26 県／市をモデルとした地方分権化実験も行なわれた。ここでは基本的に州の権限をモデル県／市に移譲することが試みられた。モデル県／市の財政収入は大幅に増えたが、州から県／市への権限移譲のみで中央から州や県／市への権限移譲はなく、むしろ州を飛び越して中央と県との直接的な関係が強まる結果をもたらした。モデル県／市は上位機関と協議する場合、いちいち中央政府詣でをしなければならなくなり、支出も急増したのである。中央が県と直接結びつく中央集権的な色彩がむしろ強まったとも言える。

ハビビ前政権下で成立した地方行政法（1999 年法律第 22 号）及び中央・地方財政均衡法（1999 年法律第 25 号）は、地方自治体間のヒエラルキー構造が事実上廃止され、中央政府と地方政府との間の財政上の関係が明示されたことに大きな特色がある。ただし、地方分権化の対象は依然として県／市であり、前述の地方分権化実験で生じたような問題が起こる可能性は否定できない。

## 1 ダエラ概念の優位

インドネシアの地方行政における地域概念には、地方自治を行なう単位である「ダエラ」(Daerah)と、中央政府の機能を代理的に果たす単位である「ウィラヤ」(Wilayah)の二つがある。従来の地方行政では、ダエラは第一級地方自治体(州)及び第二級地方自治体(県/市)にあたる一方、ウィラヤは州、県/市、郡(Kecamatan)に該当した。しかもウィラヤ概念では、県/市は州に、郡は県/市にそれぞれ従属する形をとっていた。

今回の地方行政法では、ダエラは従来通り州と県/市であるものの、ウィラヤと見なされるのは州のみとなり、しかも旧来のヒエラルキー構造が廃止された。すなわち、州と県/市は同格となり、州は複数の県/市にまたがる事項をもっぱら担当する。したがって、地方自治の単位として最も重要なダエラは県/市ということになる。また、新法では末端の行政機構であるデサ(村)の自治体としての機能が明確化された。すなわち、デサではその土地の慣習法に則った形での自治が認められた。またデサという名称はジャワ起源であるため、地方の土地にあったデサ以外の別称(ヌグリやカンボンなど)の使用が認められた。

言ってみれば、従来の中央集権というイメージはウィラヤ概念がダエラ概念より遥かに強かったことに起因するが、それが大幅に変化する可能性が現れてきた。

これに伴い、従来の地方首長間の従属的な責任関係が事実上なくなった。これまでは、村長は郡長に、郡長は県知事/市長に、県知事/市長は州知事に、州知事は大統領(内務大臣)に対し責任を持つ関係であった。新法では、地方における行政と立法の分離が明確化され、行政の長である地方首長は、立法機関である地方議会に対してのみ責任を持つことになった。ただし、ウィラヤ概念の残る州では、州知事は地方首長と中央政府の名代という二面性を持つため、州議会と大統領の双方に対し責任を持つ(図参照)。

地方首長(州知事、県知事/市長)の選出方法も変更された。これまでは州(県/市)議会と内務大臣(州知事)との間で予め相談したうえで候補者を3~5人挙げ、議会のなかで絞った最低2人を大統領(内務大臣)に提出、大統領(内務大臣)は、州(県/市)議会での得票結果に関係なく、最低2人の候補者のうち一人を任命していた。それが新法では、議会内に選挙委員会を設け、同委員会が各会派から挙げられた候補者の資格審査を行なう。州知事(県知事/市長)候補は同副首長候補とのペアで候補となる。次に議会本会議にて各会派が自前の候補に関して説明演説を行なった後、各正副首長候補は議会で自らの政権構想を発表、議員との間で質疑応答を行なう。選出は協議ないし投票による。ダエラの長である県知事/市長はこの時点で決定するが、ウィラヤの長でもある州知事は、さらに大統領との同意を経て決定される。

地方首長はこれまで一度選ばれると任期5年間(再選は一回のみ)は事実上安泰だったが、新法の実施によりそれも危うくなった。たとえば、地方首長は年度末に地方議会において実施責任演説を行なうが、その内容が2回続けて地方議会に拒否された場合、地方議会は大統領に対して地方首長の罷免を提案できるようになった。権力の上に胡座をかく地

方首長が任期途中で解職される可能性が現実化したのである。

#### < 図 各地方首長間の責任関係 > 参照

## 2 地方財源の強化

地方分権化を実施していくためには、行政上の分権化が進むのと同時にその裏づけとなる財政上の地方分権化も進めていく必要がある。とくに、地方における財政収入の強化が不可欠である。アチェ特別州やリアウ州のような石油などの天然資源の豊かな地方には、「中央に収奪されるばかりで地方への還元が少ない」という不満が根強く、分離独立を要求する動きも現れてきた。地方行政法とほぼ同時に成立した中央・地方財政均衡法は、この不満の解消を狙っている。

新法では、地方政府の財源の種類を独自財源、均衡資金、借款、その他と定めた。従来は補助金を人口比などでばら撒いてきたが、それが均衡資金に代わる形になる。

均衡資金は、土地建物税や天然資源からの収入の地方分、一般配分金、特別配分金の三つに分けられる。まず、土地建物税の9割、土地建物権利取得料の8割は地方に分与され、それ以外は中央が取るが、中央分のすべてが県／市へ再配分される。次に林業、鉱業、水産業の天然資源からの収入の八割はその天然資源が産する地方に分与されるが、原油の場合は15%、天然ガスの場合は30%が当該地方に分与される。

一方、一般配分金は、中央政府による国家歳入の最低25%を充て、そのうちの10%を州へ、90%を県／市へ配分する。どの地方に一般配分金をどれだけ配分するかは、各地域の資金需要や潜在性を数値化してウェイトをつけて勘案する。他方、特別配分金は、一般配分金では賄えない特定の需要を満たすために地方を特定して配分される。特別配分金の原資の一部は緑化基金（4割は当該地方、6割は中央へ配分）である。

新法により、資源の豊かな地方は従来以上の財源に恵まれる可能性が高まる一方、資源の乏しい地方ではこれまでよりも厳しい財政状況に直面する可能性がある。法律制定後の1999年8月27日付コンパス紙に掲載された非公式の試算によると、中央・地方財政均衡法の実施によって、全国27州のうち、天然資源の豊富な4州（アチェ、リアウ、東カリマンタン、イリアン・ジャヤ）は財政状況が大幅に改善される反面、天然資源の乏しい10州（ジャンビ、ベンクル、ジャカルタ、ジョグジャカルタ、バリ、北スラウェシ、中スラウェシ、東南スラウェシ、西ヌサトゥンガラ、東ヌサトゥンガラ）では財政収入が大幅に減少する。地域間の財政力格差はむしろ拡大すると見られる。また、県／市間での格差は州間格差をはるかに上回ることが推察される。

## 3 新法への地方の反応

ところで、地方分権化の対象となる地方自身の新法への対応はまちまちである。新法はすでに成立しているが、2001年4月の完全実施まで移行期間が2年間設けられている。中

中央政府は地方分権化二法の内容を周知させるため、地方に担当者を送って内容説明会を開いているが、地方レベルでの法律の内容に関する理解の徹底は遅れている。

理解が遅れた最大の要因は、ハビビが再選されなかった場合には新法が改訂される、という観測があったためである。総選挙を経た新議会の発足を前に、ハビビ前政権が新法を性急に成立させた印象が拭えない。上程から成立まで半年強というスピード成立である。裏返せば、地方も含めた各界との十分な議論を積み上げて成立した法律ではない。実際、闘争民主党など多くの政党は地方分権化に基本的に賛成するものの、ハビビ前政権下での地方分権化二法の性急な成立には反対の立場をとり、十分な議論の必要を訴えていた。ハビビ前政権が新法成立を急いだ背景には、前述のようなハビビ再選を含む政治的な理由もあったと考えられる。

加えて、地方分権化二法はそれのみで実施されるわけではなく、実施のための様々な政府規則や関連法規を準備する必要がある、その数は1100以上に上るといわれる。これらの実施規則は1999年9月頃までに整える予定だったが実際には遅れている。地方は実施規則を待っている状況である。

言ってみれば、地方分権化のための法律が旧来のトップ・ダウン型で作られた印象が拭えない。ハビビ前政権は新法の成立を急ぐあまり、法案の内容を地方に十分に図ることなく、中央レベルで決めてしまった。地方分権化の主体となるはずの地方政府、とくにハビビに対して批判的なジャワの地方政府などからみれば、「地方分権化をまた中央から押しつけられた」とさえ感じているかもしれない。

さらに、新法の実施までの猶予期間が2年というのは短すぎる。中央政府はこの2年間で地方での地方分権化の準備を果たし、法律を実施することを目標としているが、地方ではむしろこの二年間に中央政府で実施規則が整い、2年後から地方分権化の準備を始めていく、と解釈しているところが多い。州レベルでの認識も低い、地方分権化で広範な権限を手にするはずの県/市レベルの認識はそれに輪をかけて低い。

地方分権化の今後の地方での進展については、以下の諸点を注視していく必要がある。

第一に、地方での人材の問題である。過去30年以上にわたり上意下達に慣らされてきた地方行政官（とくに県/市レベル）は、自前で考え行動する動機を持たなかった。地方分権化で権限が移譲されても、何をしたいのか分からない状態が現出するだろう。スリム化した中央政府からかなりの数の行政官が地方へ再配置されることになり、彼らともとの地方行政官との間の摩擦が生じることも考えられる。それを克服するためにも地方行政官の政策立案実施能力の向上が緊要である。

第二に、権限が強化された県知事/市長が各地方で政治ボス化する可能性である。県知事/市長の意識が旧来のまま変わらなければ、自らの政治基盤を強化するため、隣県/市への配慮を欠いた地域エゴが露出し、それが相互にぶつかる恐れがある。県/市議会による県知事/市長へのチェック機能を十分に強化するとともに、地域間の連携や協力を強めてこうした地域エゴを抑え、調整していくことが求められる。



第三に、政府の役割の問題である。一部を除いて、多くの県／市レベルの地域開発では依然として民間投資よりも政府投資が重要な役割を担っており、民間企業の政府開発プロジェクト依存が大きい。また、農業プロジェクトでは政府が種子や肥料などの投入財を支給し、栽培指導を行なうケースが一般的だが、農民の企業家精神の醸成を損なう結果をもたらす場合がある。地方分権化によって県／市政府の権限は大きくなるが、それによって民間活力を奪う政府介入を今以上に強める結果をもたらす可能性もある。県／市政府は地方レベルでの民間活動の発展を支援する立場を鮮明にし、インフラなどの環境整備と社会厚生 of 拡充に努めるべきである。また開発プロジェクトもセクター・アプローチではなく、セクター横断的な地域アプローチをより多く採用する必要がある。

### 第3節 地方分権化をめぐる今後の展開

移行期間2年間を経て地方分権化を実施する、という中央政府のスケジュールは相当に野心的である。中央政府の各省庁では、「地方の具体的な話は地方に任せればよい」という半ば投げやりな空気が広まっており、相当数の職員が地方政府へ移ることになることへの不安も出ている。複数の県／市にまたがる事項だけを主に担当することになる州政府も同様である。一方、県／市政府レベルでは、地方分権化というものがほとんど実感できず、まだ先の話と見なす傾向がうかがえる。

すなわち、地方分権化を実施に移しても、その主体となるはずの県／市政府の行政能力に大きな疑問符がついてしまうのである。たとえば、新法により、県／市政府は外国援助など対外資金の受入を独自に中央政府へ要請することができるようになる。しかし、県／市政府が中央政府の許可を経て外国資金を受け入れた際、それを返済する主体が中央政府になるのか県／市政府なのかはまだ明確でない。県／市政府が対外資金を活用し出した場合、債務返済負担に苦しむ中央政府が県／市政府の対外資金流入をうまくコントロールできるのかどうか。しかも、県／市政府において英語でコミュニケーションしたり案件プロポーザルを書ける人材は極めて少ない。援助機関もこれまでは中央政府にまとめて資金を提供して、後は中央政府が州、県／市へ適宜資金配分してくれたが、今後はとくに県／市政府と直接交渉しなければならない場面も出てくる可能性がある。南スラウェシ州では、地方分権化の対象をむしろ州に置き、州の分権化が進む過程で徐々に県／市へ権限を委譲していくほうが現実的である、という見解が主流になっている。

また、新法では、地方議会に地方首長の監視を行なう機能が明記されたが、多くの地方議会議員が新人であり、代議員としての経験と能力に不安がある。県知事／市長の権限が大きくなって地方ボス化する可能性が指摘され、それを抑えるために地方議会の機能が期待されるわけだが、多政党化している地方議会の議員がそれぞれの政治的思惑で動く傾向を強め、地方レベルでの政治抗争が激しくなることも考えられる。

以上の問題に対処するためには、地方政府の行政能力の向上と人材の育成、地方議会の

議員の能力向上を果たしていくことが急務である。インドネシアで展開する国際援助機関はそうした方向での支援を打ち出しているが、いずれも時間のかかる作業である。

今回実施へ向けて走り出した地方分権化は、統一国家の枠組みのなかで分権化を最大限に進めていくことを想定している。しかし、さまざまな地方から統一国家の枠組み自体への疑問や批判が急速に現れてきており、その前途は多難である。

その大きなきっかけとなったのは、1999 年 8 月に東ティモールにおける住民投票が実施され、東ティモールのインドネシアからの離脱が事実上決定されたことであった。1999 年 1 月にハビビ前大統領が突如、「政府が提案する広範な自治を受け入れるか否かについて、東ティモールに選択権を与える」と表明した。このハビビ提案は、インドネシアに残留するか離脱して独立するかの選択が東ティモール住民に認められた、と受け止められた。1975 年のインドネシアによる東ティモールの武力併合に反対しつづけてきた西欧諸国はこの提案を支持し、国連の後盾を得て、住民投票が行われた。しかし独立派住民と併合派住民の対立が激しくなり、国軍の黙認のもとに併合派民兵が威圧行動を繰り返し、多数の難民が西ティモールなどへ避難した。最終的には、オーストラリア軍を主力とする多国籍軍が東ティモールに入り、治安は徐々に回復に向かっている。もっとも現時点では、独立派の内部で今後の国づくりをめぐる主導権争いが起きそうな兆候が見られる。

東ティモールは旧ポルトガル領であり、オランダ領であった他のインドネシアの領域とは旧宗主国が異なる。このことが、「東ティモールで広範な自治受け入れの賛否を問う住民投票を実施」という特別扱いを政府が行った最大の根拠であった。一方、他のインドネシア人は東ティモールを最も遅れた地方と見なし、東ティモール人を事実上二級市民と見下してきた。「自分よりも劣った東ティモール人が最終的に独立を勝ち取った」という事実が他の地方の人々に「自分たちだって」という感情を引き起こさせたとしてもおかしくない。

急速な動きを見せたのが、スマトラ島北端のアチェ特別州である。11月8日、州都バンダアチェに百万人もの住民が集まり、残留か独立かの賛否を問う住民投票の実施を訴えた。その後、独立を要求する雰囲気は急速に高まり、ジャワ人など多くの非アチェ人が州内から脱出し始め、官公庁は機能マヒに陥りつつある。万一の事態に備え、武装し始めた住民も少なくないといわれる。独立を求める軍事組織・アチェ独立運動（GAM）は住民の軍事訓練に乗り出しているが、12月4日の大集会で住民投票の実現というレベルを超えて、アチェ独立を宣言することを構想している。アチェ以外にも、イリアン・ジャヤ州で分離独立を求める動きが再び活性化しており、独立パプア組織（OPM）が公然と活動を開始している。

こうした多極分散への動きは、国家レベルにとどまらず、よりミクロの州・県レベルでも同時に起こっている。たとえば南スラウェシ州内ではマカッサルでの学生が主張した「スラウェシ独立」に加えて、西北部の複数県が西スラウェシ州として、また東北部の複数県がタナ・ルウ州として、それぞれ南スラウェシ州からの分離を唱える動きが限定的ながら現れている。

連邦制の議論もこうしたなかで表出してきた。半ば感情に訴えて一気に連邦制の導入(場合によっては独立)を主張するグループがある一方、統一国家の枠組みのなかで地方分権化が最大限に進んでから連邦制へ移行すべきだという主張もある。たとえば、南スラウェシ州の知識人の間では、地方分権化二法の内容には連邦制の特徴を採り入れた部分がかなり含まれているとし、地方分権化を連邦制へ向けての一步と考える認識が広まっている。一方、11月初旬、東カリマンタン州議会は全会一致で連邦制の実現を中央政府へ正式に要求した。リアウ州でも州議会が同様の動きを進めている。もっともこれらの主張は現段階では地方間でまとまった動きになっていない。たとえば、北・中・東南スラウェシ州の学生は、南スラウェシ州の学生による「スラウェシ独立」の主張を独善的だと痛烈に批判している。しかし連邦制をめぐる議論は、まだ限定的であるものの、すでに統一国家維持への支持を表明した州も含めて、広範囲に広がり始めている。

これら統一国家への疑問や批判の背景には、かつて1950年代にジャワ人主体の軍隊によって地方反乱を鎮圧されたこと、ジャカルタに天然資源を収奪され続けてきたのに何の見返りもないこと、などへの不満がある。東ティモールにしてもアチェにしても、中央政府が彼らの置かれた状況を真摯に理解し、それを実際の行動で示すことで、インドネシアの一員として適切に処遇されているという意識を住民に抱かせることが可能だったはずである。そうすれば、今回のような展開にはならなかっただろう。中央政府は、反抗する地方や住民を、ときには武力をもって威圧し、有無を言わず自らの論理のみに従わせてきたのであった。

ワヒド大統領は10月末、長期的には連邦制を目指す可能性も含めながら地方分権化を進めていく方針を表明した。しかし、新政権の閣僚数があまり減らなかったこと、中央政府で廃止された社会省と情報省の職員を受け入れるようワヒド大統領が一方的に州政府に要請したこと、などから、南スラウェシ州の識者からは「ワヒド政権は地方分権化に真剣なのか」という疑念が起こっている。いずれにせよ、中長期的な観点に立った地方分権化の着実な実施は緊要であり、「分離独立」といった感情的な形のための議論や地方での政争及び中央レベルでの政治の動きによってそれが頓挫させられることがあってはならない。

感情的な議論や政治の動きは、その度が過ぎると反ジャワ感情、場合によっては反華人・反外国人感情、そしてインドネシア東部地域では商業を握る南スラウェシ州出身のブギス人への反発感情を増長してエスニック・グループ間の対立を高めたり、イスラーム国家樹立への動きを促したりする恐れがある。実際、南スラウェシ州でジャワ人やキリスト教徒に対する嫌がらせが続いているし、マルク州や新設の北マルク州では宗教対立を煽った暴動が止まない。現政権にはパンチャシラ(建国五原則)ではなくイスラームを組織存立原則としている政党も含まれており、地方分権化や連邦制の議論が様々な政治的思惑に引きずられる可能性も否定できない。イスラームを組織存立原則としている政党及びスハルト旧政権やハビビ前政権で中枢に近い立場にいた政治家たちは、とくに民族主義者のシンボルと見なされているメガワティ(現副大統領)の政治力の拡大を阻止する姿勢を一貫して

示し続けている。

多民族国家インドネシアは、国家として存在する以上、「多様性のなかの統一」を目指さざるを得ない。スハルト時代の中央集権的統治では軍事力を使ってまで統一国家の箍をはめ続けてきた。その箍がハビビ前政権下で緩み、各勢力の政治的な思惑が複雑に絡みながら、国家として一極に収斂するよりも多極拡散する方向に動き始めた。多くの識者はアチェの行方を重視している。ポルトガル領だった東ティモールは別として、同じオランダ領で独立戦争を共に戦ったアチェが住民投票によって独立を選択した場合の影響は甚大であり、状況次第では、国家解体への可能性が現実化する危険性も否定できないからである。しかし、だからといって再びスハルト旧政権下のような中央集権の方向へ戻ることはもはやできない。

ワヒド新政権がインドネシアの解体を認めることは、まずない。これを絶対条件としたうえで、現段階で新政権はアチェ問題への対応を最重要課題と認識し、国軍治安維持部隊の撤退を命じるとともに、「独立か残留か」ではなく「広範な自治受け入れの賛否」を問う住民投票の実施を慎重に目指すだろう。東ティモールでの住民投票に関して国民協議会に十分諮らずに決定してしまったハビビ前政権の轍を踏まないためである。そして、当面は、アチェでこれ以上分離独立の気運が高まらないように、住民に対してさまざまな融和策を示すことになる。そのなかには国軍による過去の残虐行為の解明も含まれざるを得ず、国軍の立場をどう扱うかが難しい課題となる。中央政府は、地方への権限委譲を地方分権化二法よりも進めたアチェ特別法の制定や、アチェでのイスラーム法の大幅な適用拡大も考慮している。

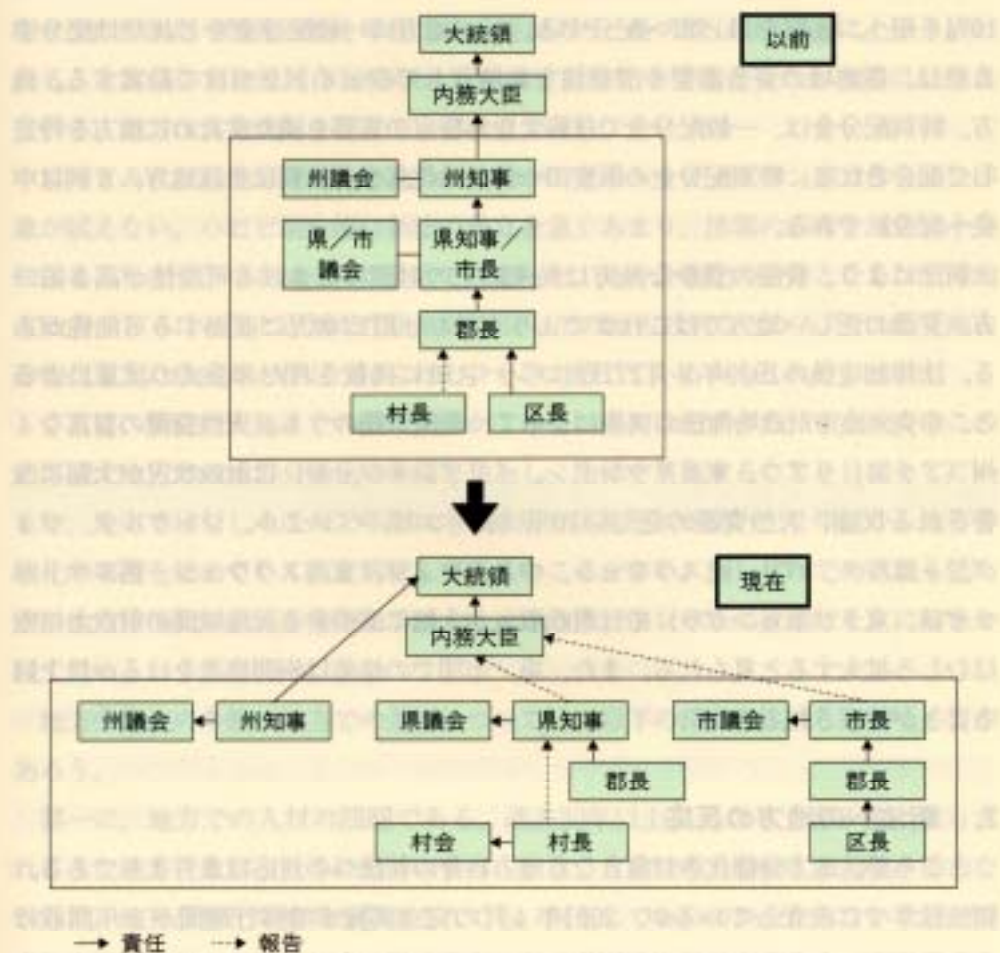
また地方分権化自体については、将来の統治形態として連邦制を中長期的目標と掲げつつ、地方政治レベルでの民主化の進行と絡めながら慎重に進めていくことになるだろう。その際、地方分権の達成度の目安となる中長期目標を明示し、地方分権化が地方政治ボスによる利権獲得機会として利用される事態を注意深く排除する必要がある。同時に、地方分権化をインドネシアの民主化過程の一部と位置づけた場合、中央政府がいかに地方政府に接近できるか、そして政府がいかに民間や住民に接近できるか、という地道な努力が、インドネシアの解体を回避する重要な鍵を握っているといえるかもしれない。

内外マスコミは、難しい政治状況のなかで新政権発足にこぎつけたワヒド大統領を「ミラクル」と賞賛したが、地方分権化の実施や今後の中央＝地方関係の展開において非常に難しい局面が続く。ワヒド新政権はまだたくさんの「ミラクル」を起こす必要に迫られている。

(1999年11月20日記。南スラウェシ州マカッサルにて)

(松井 和久)

図：各地方首長間の責任関係



(出所) 筆者作成。